

耕作放棄地の現状と課題

平成19年3月
農林水産省

- 目 次 -

1 . 用語の定義	.....	1
2 . 耕作放棄地面積の推移	.....	2
3 . 耕作放棄地の発生原因	.....	4
4 . 農業経営基盤強化促進法に基づく遊休農地対策	.....	5
5 . 農業経営基盤強化促進法における遊休農地に関する措置	.....	6
6 . 耕作放棄地（遊休農地）についての法制上の対応経過	.....	7
7 . 農業経営基盤強化促進法における遊休農地に関する措置の実施状況	.....	9
8 . 耕作放棄地解消・発生防止に向けた施策一覧（平成19年度）	.....	10

用語の定義

耕作放棄地は統計用語で、遊休農地は法令用語であり、ほぼ同様の意味であるが、長期間放置され原野化しているような土地の取扱いには差異がある。

耕作放棄地

農林業センサスにおいて「所有している耕地のうち、過去1年以上作付けせず、しかもこの数年の間に再び作付する考えのない耕地」と定義されている統計上の用語。

遊休農地

農業経営基盤強化促進法第5条第2項第4号において「農地であって、現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれるもの」と定義されている法令用語。

本資料においては、「耕作放棄地」で用語を統一するが、農業経営基盤強化促進法の説明においては、法令用語に基づいて、「遊休農地」と表現している。

耕作放棄地面積の推移

耕作放棄地面積は、昭和60年までは、およそ13万haで横ばいであったが、平成2年以降増加に転じ、平成17年には、東京都の面積の1.8倍に相当する38.6万haとなっている。

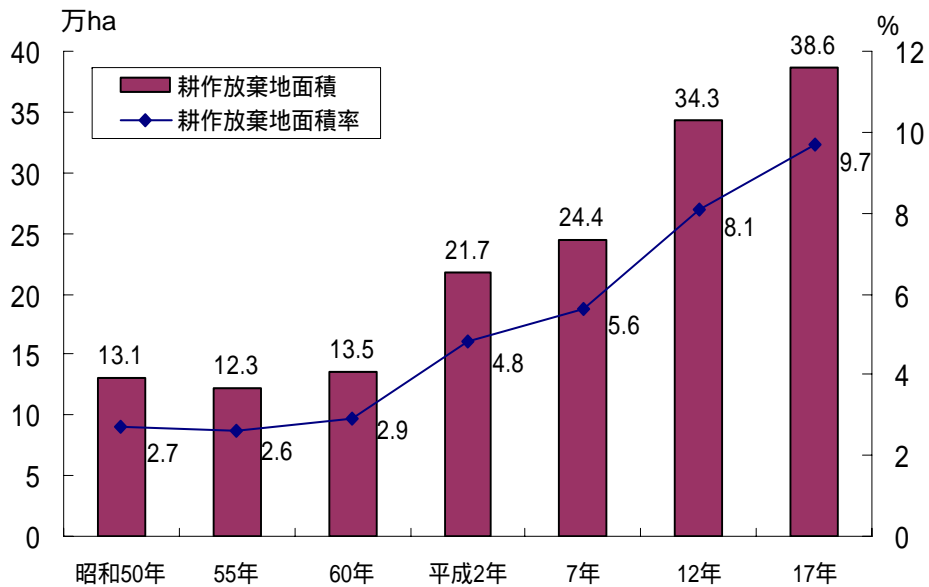
また、農地面積は減少する中で、耕作放棄地面積率は約3倍に増加している。

農家の形態別にみると、主業農家及び準主業農家の耕作放棄地面積は、平成2年以降横ばいで、平成12年から17年にかけてむしろ減少している。

一方、土地持ち非農家、自給的農家の耕作放棄地は大きく増加傾向にあり、17年には耕作放棄地面積38.6万haのうち24.1万haの6割強がこれらの者によって占められている。

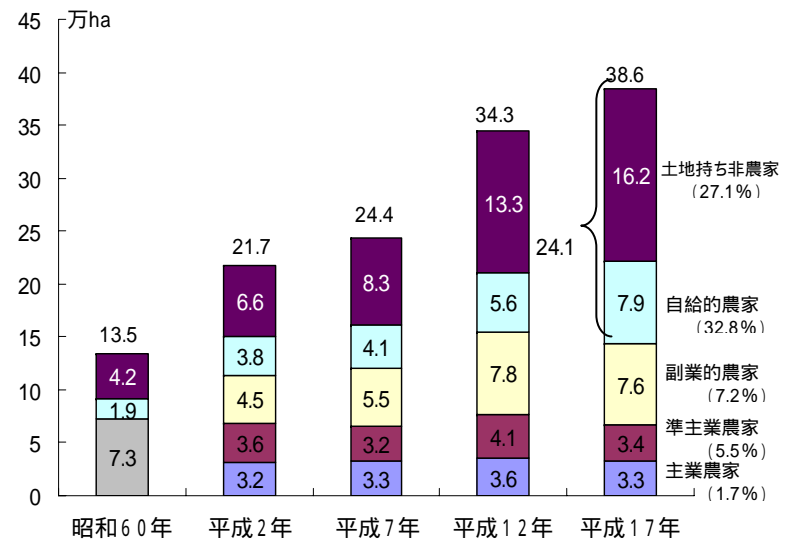
また、耕作放棄地面積率をみても、土地持ち非農家及び自給的農家は、3割前後と他の形態と明らかな差がある。

耕作放棄地面積の推移



資料：農林水産省「農林業センサス」
 注：耕作放棄地面積率は、耕作放棄地面積 ÷ (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積) × 100

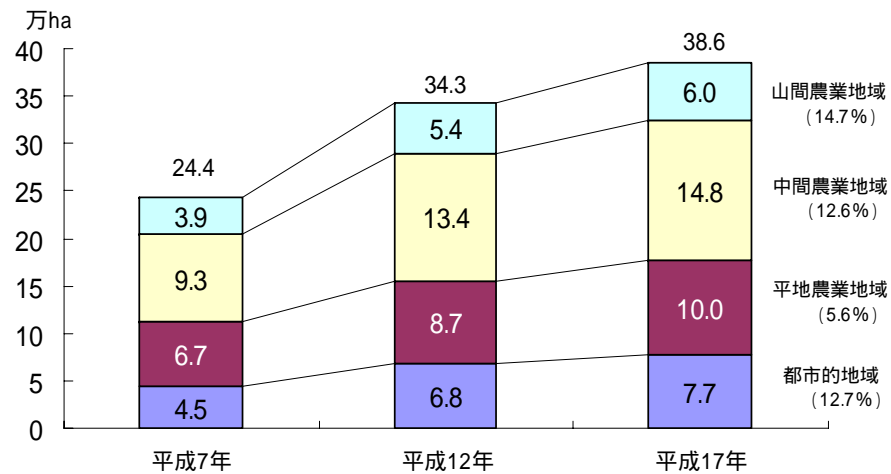
農家の形態別耕作放棄地面積



資料：農林水産省「農林業センサス」
 注1：昭和60年については、主業・準主業・副業的農家の区分がない。
 2：平成17年の () 内の数値は耕作放棄地面積率である。

農業地域類型別に、耕作放棄地面積率をみると、山間農業地域が最も高く、平成17年には14.7%と、平地農業地域の倍近い率となっている。次いで都市的地域、中間農業地域が12%を超える率になっている。

農業地域類型別の耕作放棄地面積 (総農家 + 土地持ち非農家)



資料: 農林水産省「農林業センサス」

注1: 平成2年以前は、土地持ち非農家の農業地域類型別の数値はない。

注2: 平成17年の()内の数値は耕作放棄地面積率である。

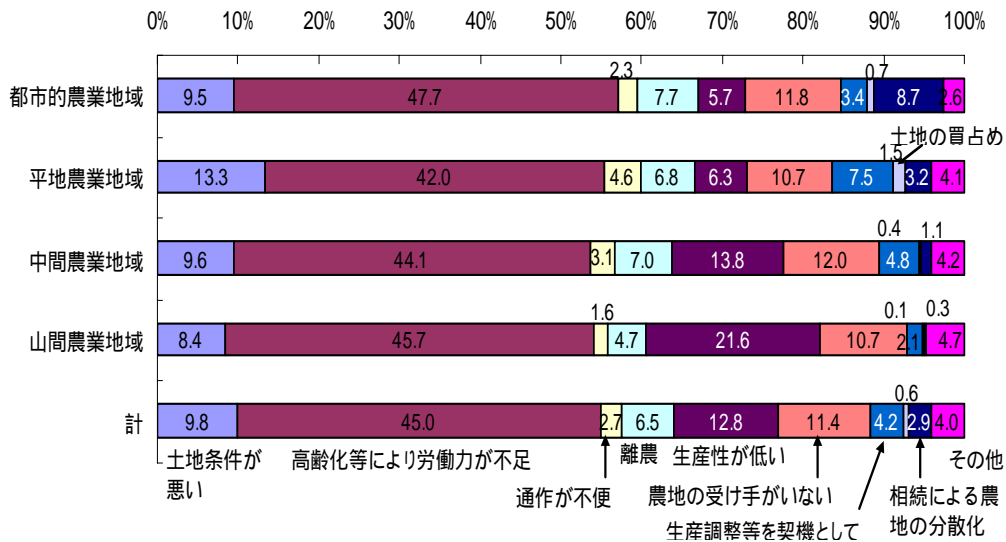
耕作放棄地の発生原因

平成16年における耕作放棄の発生原因は、全ての農業地域で「高齢化等により労働力が不足」が最も多く、5割近くを占め、ついで、「生産性が低い」、「農地の受け手がいない」、「土地条件が悪い」等があげられる。

また、同年に行った調査によれば、基盤整備事業が実施された地区においては、耕作放棄地の発生が少ない状況（整備済み水田で全体の0.2%）にある。

農業従事者の主力を担ってきた世代が高齢化し、規模縮小や離農が進み、農地を受ける担い手がなくなっている状況の下で、ほ場が未整備、あるいは土壌条件や排水が不良など土地条件が悪い農地を中心に、耕作放棄地が増大していると推測される。

耕作放棄の発生原因（平成16年）

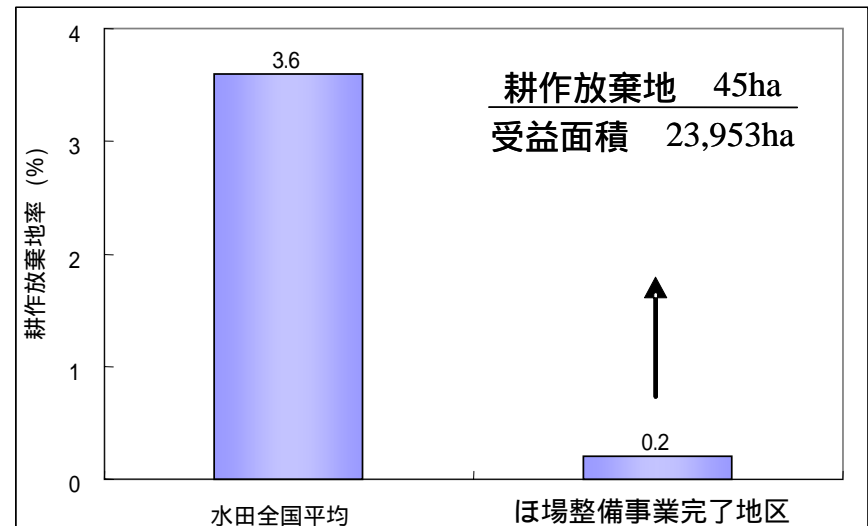


資料：(財)農政調査委員会「農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査結果」

注1：平成16年2月に全市町村を対象に調査したものである（回収率67%）。

注2：回答市町村数(上位2つまで重複回答あり)の構成比である。

基盤整備実施地区における耕作放棄地の発生状況



資料：農林水産省「農林業センサス」(2000年)及び農林水産省農村振興局調べ

注：ほ場整備事業完了地区の耕作放棄率は、平成5年に完了したすべてのほ場整備事業実施地区146地区(ほ場整備事業が完了して約10年を経過した地区)の事業実施主体への聞き取り調査(平成16年実施)による。

農業経営基盤強化促進法に基づく遊休農地対策

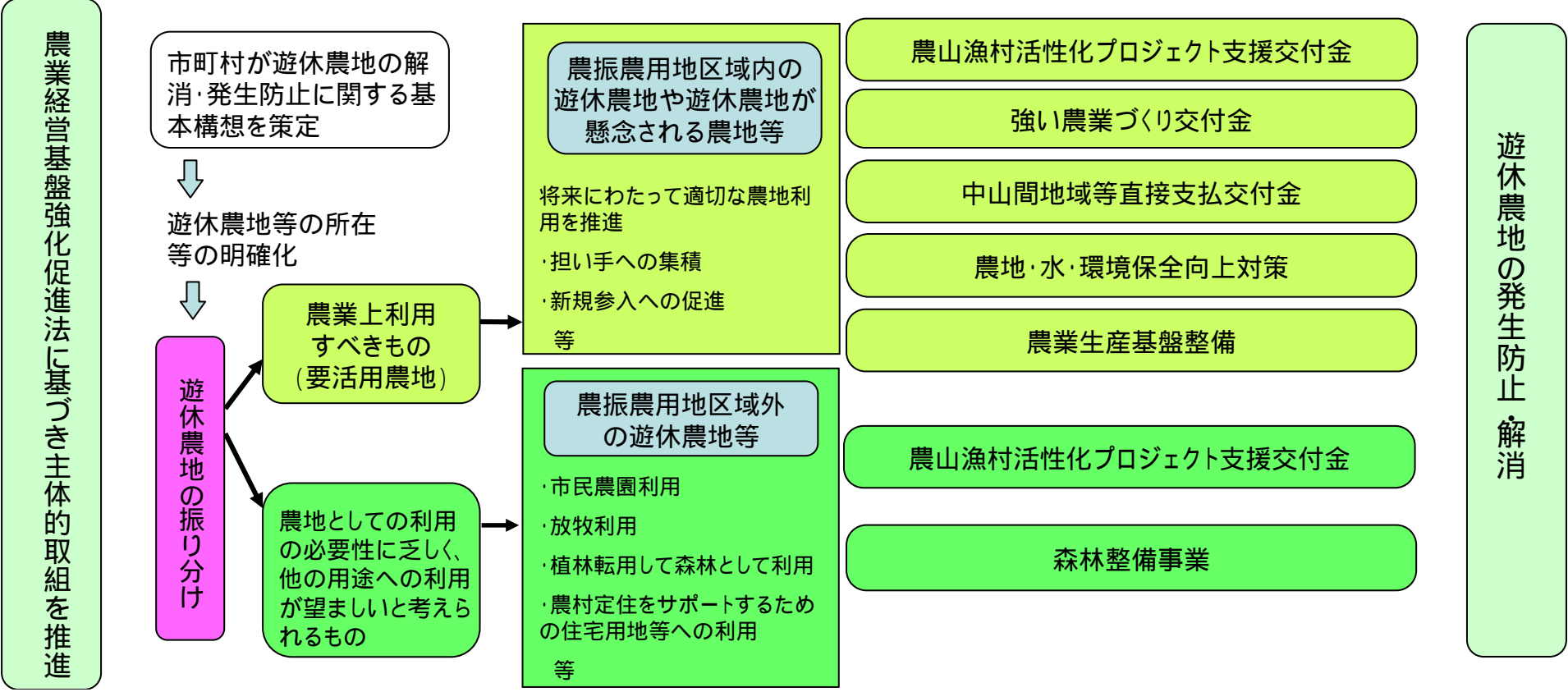
市町村は、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村基本構想において遊休農地及び遊休農地となるおそれのある農地を「要活用農地」と「それ以外の農地」に振り分けることとしている。

要活用農地については、将来にわたって適切な農業利用を図るため、条件整備等により担い手等に集積、新規参入の促進、中山間地域等直接支払、農地・水・環境保全向上対策などの各種施策により市町村の取組を支援することとしている。

それ以外の農地については、市民農園、放牧利用、植林転用して森林としての利用や団塊世代の退職後の農村定住をサポートするための住宅用地等としての活用が考えられる。

耕作放棄対策の基本的な考え方(要活用農地以外の農地の活用に対する考え方を含む)を明らかにするとともに、市町村の取組を支援するために、「耕作放棄地対策推進の手引き」を1万部作成し、全市町村等に配布するとともに、農林水産省HPに掲載した。

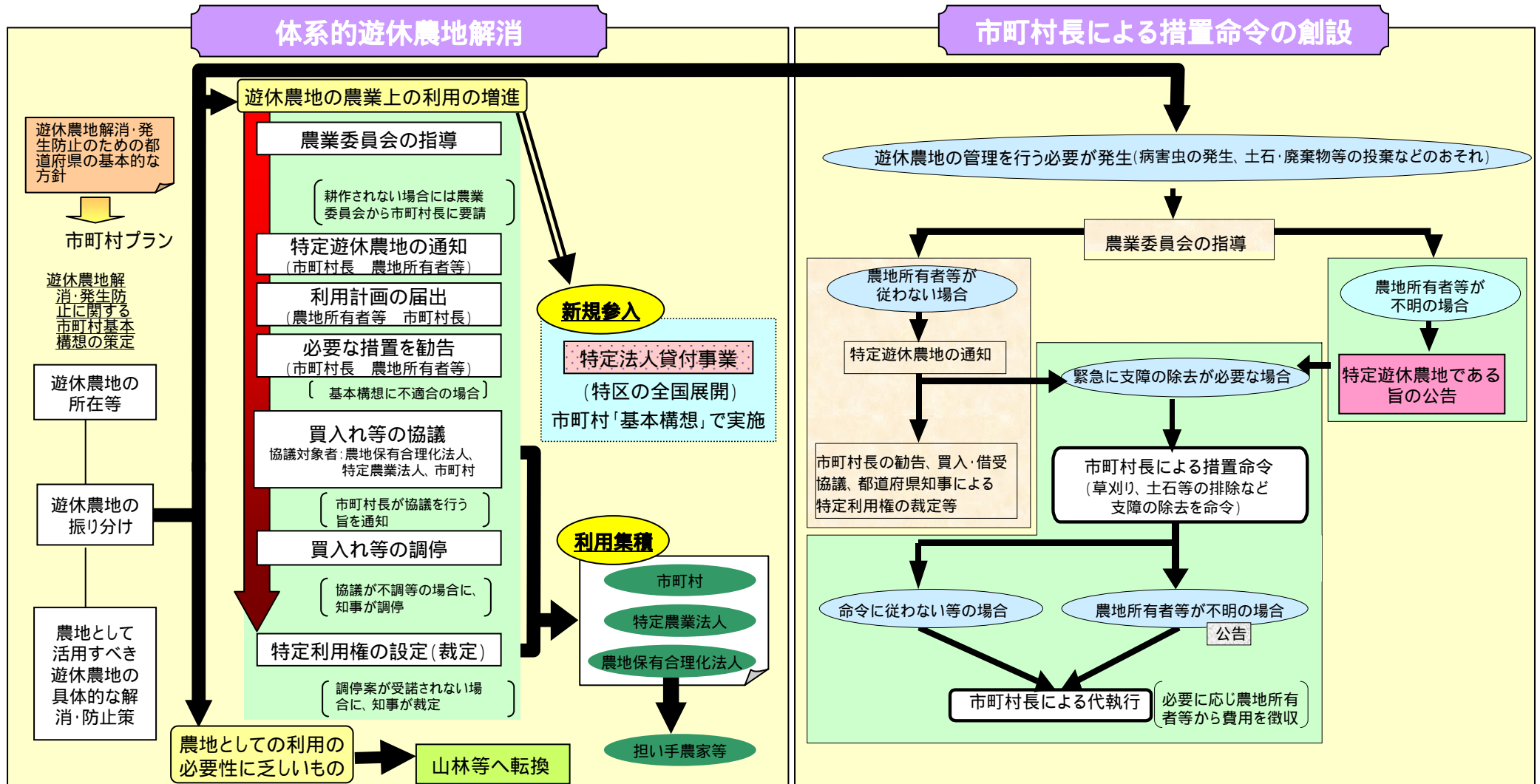
市町村基本構想見直し市町村は、平成18年12月末現在で1,338市町村で、農業経営基盤強化促進法に基づく市町村基本構想を作成している1,728市町村の約8割となっている。



農業経営基盤強化促進法における遊休農地に関する措置

遊休農地の解消とその有効利用を図るため、市町村の基本構想において対策等を位置付けるとともに、遊休農地の所有者等に対して、農業委員会が指導をし、最終的には都道府県知事の裁定により特定利用権（農地保有合理化法人等のために設定される耕作を目的とする賃借権）を設定する措置を規定。

また、周辺農地の営農に著しい支障が生じる場合には、市町村長が支障の除去等を命じることができる措置を規定。



耕作放棄地(遊休農地)についての法制上の対応経過

耕作放棄地については、その増加に対応して、近年、法律改正を行っている。

(昭和50年)

農振法改正

「特定利用権の設定」制度の創設

耕作放棄が長引けば農地としての利用が困難になると見込まれる農地について、市町村又は農協が、住民・組合員の共同利用のために当該農地の利用権の取得を行う。

(平成元年)

農用地利用増進法改正

「遊休農地に関する措置」の創設

遊休農地の解消とその有効利用を図るため、正当な理由なく耕作放棄している者に対し、農業委員会による指導、市町村長による勧告ができる。

遊休農地所有者等が の勧告に従わないときは、農地保有合理化法人は買入れ等の協議を行い、その結果買入れ等を行った農地について認定農業者への売渡しを行う。

(注) 平成5年に「農業経営基盤強化促進法」に改称

(平成14年)

構造改革特別区域法

「リース特区制度」の創設

特区(遊休農地または遊休農地となるおそれのある農地が相当程度存在する区域)において、農業生産法人以外の法人のリース方式による農地の権利取得を容認。

(平成15年)

農業経営基盤強化促進法
改正

「特定遊休農地の農業上の利用に関する計画の届出制度」の創設

農業委員会の指導に従わず、なお相当期間耕作の目的に供されない農地に対し、市町村長が特定遊休農地である旨を通知し、当該農地の利用計画の届け出を行わせる。

届出をせず、又は虚偽の届出をした場合には10万円以下の過料。

(平成17年)

農業経営基盤強化促進法
等改正

「体系的な遊休農地対策」の整備

市町村基本構想で遊休農地等を振り分け、農地として利用すべきもの(要活用農地)の具体的な解消策を位置づける。

買入れ等の協議の対象者に特定農業法人及び市町村を追加。

協議が不調の場合知事が調停。調停案が受諾されない場合には知事の裁定により特定利用権を設定できる。(農振法から農業経営基盤強化促進法へ移行)

遊休農地が周辺農地の営農に支障を生じさせる場合には、市町村長は支障を除去するための措置命令をすることができる。

「リース特区制度の全国展開」

各地域の判断により市町村基本構想に位置付けた区域(特区に限らず、遊休農地又は遊休農地となるおそれのある農地が相当程度存在する区域)において、農業生産法人以外の法人のリース方式による農業参入が可能。

農業経営基盤強化促進法における遊休農地に関する措置の実施状況

農業経営基盤強化促進法に基づく遊休農地に関する措置については、全国における耕作放棄地の状況からみると農業委員会の指導が低調。さらに、農業委員会からの要請がないことから市町村長の特定遊休農地の通知以降の措置はほとんど無い状況。これら措置が活用されていない要因としては、要活用農地(遊休農地)の所在の明確化が十分になされていないこと、受け手が特定されている等の具体的な解決策や緊急性がないと農業委員会としては法的な措置を講じづらいこと等があげられる。

農業経営基盤強化促進法における遊休農地の措置に関する実績

(面積:ha)

年度	8年	9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年
農業委員会の指導	2,028.2	2,720.8	791.4	813.1	1,402.0	1,193.7	1,163.9	1,379.5	1,608.8	1,495.4
市町村長の通知	-	-	-	-	-	-	-	0	0.3	0
市町村長の勧告	0	0	0	0	2.2	0	0	0	0	0
買入れ等の協議	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合理化法人による買入れ等	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

資料：農林水産省農村振興局地域計画官調べ(平成8～16年)及び経営局構造改善課調べ(平成17年)

知事の裁定による特定利用権設定、市町村長の措置命令は、市町村基本構想に要活用農地を位置付けた後、改めて農業委員会の指導等の手続きを経て行われるためこれまでのところ実績はない。

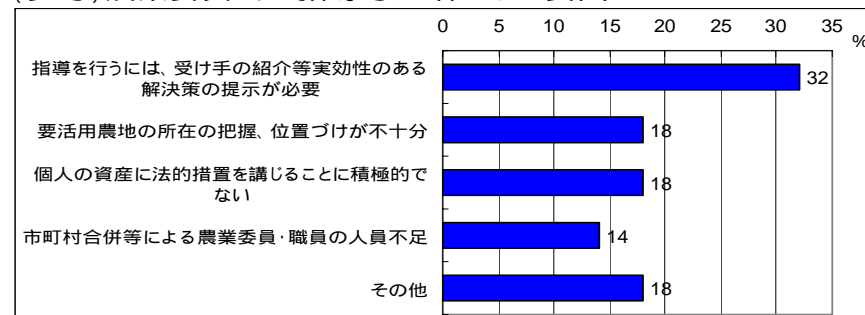
遊休農地に関する措置が活用されていない要因

市町村合併等による農業委員、職員の減少の中で、遊休農地の把握が十分でなく、基本構想で要活用農地(遊休農地)の地番の特定までは行われていない場合が多い。

受け手が特定されている等の具体的な解決策や病虫害が発生している等の緊急性がないと、個人の資産について、特定利用権の設定という半強制的な措置に至る手続きの最初のステージである指導に踏み切ることが躊躇するものと考えられる。

農地パトロール時における管理等の要請にとどまり、基盤強化法による指導等の措置を積極的に行うに至っていない場合が多い。

(参考) 農業委員会の指導等が増えない要因



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ(平成19年3月)都道府県担当者に対するアンケート(自由記載)による回答を分類したもの。(複数回答。有効回答22)

耕作放棄地解消・発生防止に向けた施策一覧（平成19年度）

農業経営基盤強化促進法に基づく市町村基本構想に要活用農地と位置付けられた農振農用区域内の耕作放棄地等について、各種施策等による条件整備を通じて担い手への利用集積による農業利用等の推進を図るとともに、農振農用区域外で自然的・経済的に見て農地としての利用が困難と判断される耕作放棄地については、放牧等への活用を通して耕作放棄地の発生防止と解消を図る。

担い手への利用集積等の取組支援

担い手への利用集積等による耕作放棄地の解消・発生防止のための農地利用調整活動や基盤整備及び農業機械・施設等の条件整備

強い農業づくり交付金（経営構造対策、新技術活用優良農地利用高度化支援）
担い手農地集積高度化促進事業
担い手アクションサポート事業（農地の利用調整活動）
担い手支援農地保有合理化学業
農山漁村活性化プロジェクト支援交付金（遊休農地再生活動関係）
農地環境整備事業

企業等の参入円滑化への取組支援

企業等の農業参入の円滑化による農地の有効利用を促進するための利用調整活動や条件整備及び農業用機械・施設のリース事業等

担い手農地集積高度化促進事業のうち農地マーケット事業
企業等農業参入支援全国推進事業
企業等農業参入支援推進事業
企業等農業参入支援加速リース促進事業
農地利用調整等円滑化総合支援事業（特定法人等農地利用調整緊急支援事業）
強い農業づくり交付金（経営構造対策、新技術活用優良農地利用高度化支援、特定法人等農地利用調整緊急支援）

農地等を集落等共同で管理する取組支援

中山間地域等直接支払交付金
農地・水・環境保全向上対策

市民農園としての活用への取組を支援

耕作放棄地を都市住民等がレクリエーション目的で利用するための市民農園の整備等に関する取組を支援

農山漁村活性化プロジェクト支援交付金（遊休農地再生活動関係）
広域連携共生・対流等対策交付金

飼料増産・放牧等への取組支援

飼料基盤の整備、水田における地域の創意工夫を活かした飼料生産及び耕作放棄地等を放牧等に活用するための条件整備等

強い農業づくり交付金（飼料増産に向けた取組、新技術活用優良農地利用高度化支援）
耕畜連携水田活用対策事業
草地畜産基盤整備事業
農山漁村活性化プロジェクト支援交付金（遊休農地再生活動関係）

植林転用により森林として管理するための取組支援

里山エリア再生交付金等による耕作放棄地の森林造成を実施

森林整備事業

調査・委託事業

耕作放棄地の発生抑制等有効活用を図るための調査・検証、費用対効果等を検証

耕作放棄地防止適正管理実証化委託事業